

International Seminar
***RECENT TRANSFORMATIONS IN INTERNATIONAL
AGRICULTURE AND REFLEXIONS ON MERCOSUR***
Rio de Janeiro, 1st to 3rd December 2014

Mesa 1: Repensando o papel do Estado

**Que políticas públicas para agricultura
familiar e agronegócio na América Latina
(e no Mercosul) ?**

Eric Sabourin



**RED POLÍTICAS PÚBLICAS
Y DESARROLLO RURAL EN
AMERICA LATINA**



Introdução

Hipótese:

A difusão regional de um modelo latino-americano de políticas públicas a favor da agricultura familiar não modifica os apoios públicos majoritários ao agronegócio
Temos diversas configurações de coexistência de vários modelos

3 processos:

- Origem e difusão de um modelo de política para a AF na região
- Diversidade na sua aplicação e nos recursos dedicados
- Tendências regionais e desafios para manter apoio a AF

Origem dos dados:

Estudos de síntese sobre as políticas relativas à agricultura familiar em **onze países**
Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, México, Nicarágua, Peru e Uruguai

Coordenação

Rede de pesquisa PP-AL *Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina*

www.pp-al.org

Um estudo em onze países



Metodologia

Uma matriz de análise comum em cinco blocos

- 1) Importância da agricultura e da agricultura familiar/agronegócio na economia do país;
- 2) História e trajetória das políticas agrárias, e mas recentemente daquelas focadas na agricultura familiar;
- 3) Origens e vetores dessas políticas; papel dos movimentos sociais, grupos de interesse ou coalizões AF e agro-negocio;
- 4) População/categoria meta e a caracterização dos principais instrumentos dessas políticas e do seu financiamento;
- 5) Avaliação pluralista dos resultados e efeitos, perspectivas de evolução e os principais desafios dessas políticas.

Eric Sabourin - Mario Samper - Octavio Sotomayor
Coordinadores



Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas



Políticas agrícolas de agro-negocio aplicadas à agricultura familiar

- Países com agriculturas familiares demograficamente dominantes (Peru, Equador, Colômbia) ou sem peso político (Costa Rica).
- Modernização da agricultura: acesso a recursos e financiamentos para aumentar a produção e a produtividade dos produtores.
- Crédito público e recursos monopolizados pelo agronegócio
- Programas de investimento, apoio a instalação, assistência técnica e aconselhamento em gestão agrícola.
- Políticas de ATER ainda baseadas na Revolução Verde, reduzidas ou abandonadas por falta de recursos
- → têm influenciado amplamente modelo de modernização agrícola
- Inovações e adaptações existem, especialmente em programas de formação à distancia, sistemas de alfabetização e capacitação digital (Uruguai, Chile e Brasil).

O modelo de política focalizada na agricultura familiar

- 1) **Argumento:** modelo justificado pela capacidade da AF em responder a problemas nacionais de segurança e de soberania alimentar, de redução de pobreza rural e geração de emprego.
- 2) Uma **categoria alvo** definida por normas ou por lei
- 3) **Três instrumentos** num mesmo marco de política nacional
 - a) créditos diferenciados ou subsidiados, individuais ou coletivos;
 - b) apoio adoção de tecnologias com assistência técnica;
 - c) capacitação e promoção da organização

INDAP/Chile, PRONAF/Brasil, PROINDER/Argentina, CRISSOL / Nicarágua

- 4) **Registros de produtores familiares** → acesso às diversas modalidades de intervenção, garantias (bancárias) e a instrumentos associados à política de agricultura familiar

O modelo com política focalizada na agricultura familiar

- 1) **Dualidade das políticas:** Cuba (desde 1993), Brasil, Argentina
 - a. Duas coalizões muito atuantes: organização de produtores, movimentos sociais, partidos políticos, academia, sociedades
 - b. Dupla institucionalidade (2 ministérios)
 - c. Pouca coordenação e rivalidade para base social mais produtiva: coexistência tensa
 - d. Embate ideológico e suas consequências

- 2) **Políticas mais coordenadas :** Chile, Uruguai
 - a. Duas coalizões mas com pontes e dialogo
 - b. Uma institucionalidade única (1 ministério forte)
 - c. Modelo empresaria e neoliberal, pouco embate ideológico
 - d. Coexistência pacífica e benefícios mútuos

Tem ainda muito mais recursos para o Agro-negocio

Argentina 2012 : 1,7 milhões US\$ Registro Nacional AF

- 37,5 milhões para cadeias da AF

mas 580 milhões US\$ p. Agronegócio : 211 milhões crédito ou subsidio, inversões de 20,5 milhões, pesquisa 162 milhões US\$

Brasil : x 10 orçamento PRONAF desde 1996 → 9,5 bilhões US\$ em 2013/14 crédito para AF e 61,8 bilhões US\$ credito para A patronal

Chile : +8,2% orçamento INDAP em 2013 para apoio AF com 33 milhões de \$USD, só 25% das transferências para sector privado

Cuba : produtores familiares tem acesso a menos de 20% da SAU

Uruguai :

- Apoio a AF os com financiamento internacional (FIDA, BID, BM).
- Exoneração ou renuncia fiscal para agro-negocio, não para AF.

Dificuldades

- **Complexidade dos problemas de coordenação**, tanto inter-setoriais como multi-níveis.
 - a multiplicação das instituições dedicadas e a segmentação dos públicos alvos apresentam riscos.
 - dificuldade a se diferenciar dos processos de dualidade das políticas agrícolas.
 - a institucionalização de políticas paralelas para agricultura familiar e patronal/empresarial com instituições separadas
- **Risco de um tratamento cada vez mais social**
 - dos agricultores familiares e das minorias culturais
 - exclusão dos apoios produtivos e das atividades econômicas,
 - em particular para as unidades mais frágeis ou isoladas.

Políticas enfocadas na agricultura familiar

- **Difusão forte do modelo** , com FAO: Nicarágua, Costa Rica, Colômbia, México
 - reconhecimento população marginalizada + definição positiva e autônoma
 - AF respondem positivamente a crédito e ressarcem fielmente
- **Relativa diversidade das modalidades de aplicação do modelo.**
 - categoria política, ampla, adaptável e estendível por decisão política.
 - diversidade histórica, social e técnica dos produtores agropecuários familiares
- **Limitações**
 - critérios excluem certos tipos de agricultores familiares : autoconsumo, pluriativos, pescadores artesanais, extrativistas ou indígenas
 - Tipologia AF (estabilizados, em transição, periféricos) leva a apoiar modernização tecnológica para mercados de *commodities*.
 - não permite tomar em conta novas demandas das sociedades para agricultura: sustentabilidade, empregos, relações com consumidores e modo alimentação.
- **Evoluções**
 - Políticas nacionais de agroecologia Cuba, Bolívia, Chile, Brasil, Nicarágua, México
 - Respostas demandas sociedade: qualidade, segurança e soberania alimentar, meio ambiente, circuitos curtos) e novos paradigmas de vida e desenvolvimento (Bem Viver, agricultura comunitária , etc.)

“Novas políticas “ temáticas transversais afeitando também à agricultura familiar: México, Nicarágua, Costa Rica

- **Finalidades não propriamente agrícolas:** proteção do meio ambiente, segurança alimentar, pobreza rural, desenvolvimento territorial, economia solidaria , etc.
- **Políticas ambientais e de desenvolvimento sustentável:** → transferência financeira (PSA) ou subsídios condicionados (bolsa floresta Brasil, bolsa verde MG) embora concebidos para grandes proprietários (redução dos custos de transação);
- **Políticas de segurança alimentar e de combate a pobreza**
→ reforçadas com crise alimentar de 2007-08. apoio a bancos alimentares ou de sementes, feiras do produtor, restaurantes populares e programas de compras públicas focados na AF (Brasil, Argentina, Nicarágua).
→ Transferência renda, alimentos, sementes= impacto forte em zonais rurais pobres.
- **Políticas de DTR privilegiaram agricultores familiares**
→ apoios à produção familiar fortalecendo capacidades das organizações locais.
→ programas são administrados por Ministério da Agricultura (Argentina, Chile, Uruguai, Costa Rica) ou de Desenvolvimento Agrário Social (Brasil), o que fortalece o caráter setorial agrícola e o seu foco sobre a agricultura familiar.

Principais políticas para a agricultura familiar por país

Países	Política agrícola generalista	Política específica para Agricultura Familiar	Políticas temáticas	
			Desenvolvimento Sustentável ou Territorial Rural	Segurança Alimentar e luta contra a pobreza
Argentina*	SAGPyA, 1988 PROFEDER, 2003	SDRyAF en MINAGRI PROINDER, 2004, Registro Nac. AF, 2007	PROFEDER-INTA, 2003 PRODERI, 2012	PERMER y PROPASA, 1999; Monotributo Social AF, 2009
Brasil*	MAPA, 1962-1998	PRONAF, 1995 + DAP (Doc Apt. Pronaf), 1996 MDA, 1999	PRONAT, 2003 PTC, 2008	PNAE, 1983; Fome Zero, CONSEA, PAA PNAE AF, 2003
Chile*	MINAGRI, 1990	INDAP 2006 - Pol. Nac.Des. Rural, 2014-24	DTR Indígenas 2004, Pol. Nac. Des. Rural 2014-24	PRODESAL, 1995 PDTI, 2009
Colombia	INCODER, 2003	PRAN, 2000 INCODER, 2003	DRE, 2007 & DRET, 2012	Red Seg. Aliment. e RESA Alianzas Productivas, 2012
Costa Rica	Plan del sector agropecuario,	Plan Sectorial Agri. Familiar (2010-14)	PDR, 1997 Ley del INDER, 2012	Plan Nac. de Alimentos y CEPROMAS, 2008
Cuba*	Política del MINAGRI	Regulaciones fiscales p/ cooperativas campesinas	cultivos s/condiciones + descentralización	Canasta básica otorgada a todo residente cubano
Ecuador	MAGAP/ Plan Agropecuario 2006-2017	PRONERI, 2007 ERAs Escuelas Rev Agri	Prolocal y Proder 2007 Plan Nacional del Buen Vivir, 2008	Ley Eco Pop. Solid., 2008 LORSA, Soberanía Alimentaria, 2012
México	Alianza Para el Campo	PROCAMPO/PROAGRO/INDESOL, 1995	Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2001	PROGRESA/Oportunidad PROMAF y Cruzada México Sin Hambre
Nicaragua	MAGFOR y Proruralagro 2005	Dir. AF/MEFCCA 2007; Prorural Incluyente CRISSOL, 2007	Proyectos pilotos locales con coop. Internacional	Hambre Cero/Bono Product. Alimentar, 2007 MEFCCA, 2012,
Perú	MINAGRI, Mi Riego	Agro Rural, 2008	Plan Estrat. Sectorial/ 2012/2016 y DTR.	MIDIS, Agroideas, Foncodes, 2011
Uruguay*	MGAP, 2005 Ley Des. Rural	Dir. Des. Rural del MGAP 2008 ; Reg. Prod. Familiar, 2009	Ley de Ordenamiento Territorial, 2009	MEVIR (casas), 1967 Uruguay Rural, 2001

Coexistência de 3 modelos de PP de 3 gerações

Política agrícola generalista 1960/70....



Políticas temáticas



Política específica AF 1995/2000...



Políticas temáticas desde 2003

Emergência e disseminação regional do modelo

Fatores diversos e conjugados

Malleta, 2012 ; FAO, 2012 2014; PIADAL, 2013; Manzanal, Neiman, 2010; Marques & Ramos, 2012; Schneider, 2013; Sabourin et al, 2014; Craviotti, 2014,

- Esgotamento e fracasso de 2 modelos anteriores: reforma agraria e revolução verde (+ ruptura abastecimento externo para Cuba/1993);
- Impacto excludente da liberalização e do ajuste financeiro e estrutural (Argentina, Peru, Costa Rica e Colômbia)
- Redemocratização a partir dos anos 1990
- Estabilização financeira e fim da inflação (p. crédito): Brasil, Argentina
- Crise alimentar e boom dos preços agrícolas a parti de 2008 (Peru, Bolívia)

Coalizões e grupos de interesse em torno da AF

(Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Hassenteufel, 2006; Massardier, 2008)

- Mudanças políticas: Chile/1962, Cuba/1993; Argentina/2004, Uruguai/2005; Nicarágua/2007 etc.
- Coalizações movimentos sociais e vitória política: Chile/1962, Brasil /2003
- Coalizões amplas e estabilização financeira: Brasil/1995, Argentina/2004

Disseminação regional do modelo: 3 modos de internacionalização imbricados

Circulação global das ideias e normas via org. internacionais

Teoria da globalização, *world politics*: Risse-Kappen (1995); Rosenau (1997), Rose (1991); Kehoane, (2002)...

- FAO: reforma agrária e logo PP enfocada na categoria alvo da AF
- EU e BID para programas territoriais de tipo Leader e Leader+
- IICA para Políticas de Desenvolvimento territorial Rural (DTR)
- PNUD, PAM, FAO para políticas de segurança alimentar e compras públicas

Regionalização, e em parte pela base (por baixo = Pasquier, 2002; Dabene, 2009; Velut, 2007; Couignal e Thery, Tilly, 2012) etc

- Influencia acordos comerciais Mercosul nos sindicatos AF /1991 para Brasil (Navarro, 2010; Valderrama, 2004)
- COPROFAM no Mercosul, Via Campesina no continente, etc
- Criação da REAF no âmbito do Mercosul em 2003 com efeitos para políticas de AF em Argentina e Uruguai, Equador (Marquez e Ramos, 2012)
- CIA no marco do SICA e programa regional de DTR ECADERT (IICA, 2010)
- CAN e lineamentos para agricultura familiar, agroecologia e DTR

Disseminação regional do modelo = 3 modos de internacionalização

Transferência de política de um país a outro

Policy transfer: Dolowitz e Marsh, 2000; Delpeuch, 2009, Dumoulin Saurugger, 2010) e transferências de modelos europeus e brasileiros (Musiałkowska, 2006; Massardier & Sabourin, 2013)

Bandwagoning : imitação/seguimento políticas de países vizinhos (Waltz, 1979).

- Brasil com compras públicas, DTR, Pronaf Mais alimentos, etc.
- Uruguai com alfabetização e educação digital;
- Chile com alianças produtivas e encadeamentos produtivos
- Peru com aliança campesino-cozinheiro
- Equador com mercados campesinos,
- Bolívia com o *Bien Vivir (para centro américa)*
- Costa Rica e México para políticas de Pagamento de Serviços Ambientais para AF (*Bolsa verde, Bolsa floresta*)
- Argentina com política de apoio a produção de máquinas agrícolas especializadas para AF (Brasil, Venezuela, África)

Papel políticas enfocadas na agricultura familiar

- **Modelo mais neoliberal que anterior sobre Reformas agrarias e fundiárias + DRI :**
 - **papel das OI:** FAO, BID, etc (Nicarágua, Costa Rica, Colômbia, México ...)
- Modelo mais compatível com o agronegócio que R Agrária e DRI ?
- Medo dos comunistas como antes, mas com 2 alternativas de integração diferenciada ao mercado capitalista
 - como produtores subalternos
 - como consumidores assistidos (transf. de renda, polit. sociais)
- **Papel cooperação Sul Sul interamericana e das agencias Int.**

Papel das políticas enfocadas na agricultura familiar

- **Resistências e alternativas**

- No campo da produção : nova “via campesina”
 - Produção de alimentos saudáveis, agroecologia
 - Mercados de proximidade e autonomia
 - Projeto de qualidade de vida rural sustentável, Buen Vivir
- No campo do território e dos recursos naturais
 - Terras indígenas, quilombolas, atingidos pelas barragens e as minas/ hidroelétricas
 - Casos de Bolívia, Peru, Equador, Centro América, etc
 - Reconstituição de recursos coletivos: campos de recria em Uruguai, Reservas extrativistas no Brasil, etc

Coexistência de modelos e novas tensões

- **Acesso a recursos:**

- **assimetria dos orçamentos dedicados**

- **Acesso a terra e água:**

- Focalização agronegócio nas terras indígenas e reservas ambientais
 - Considera a reforma agrária superada e vencida
 - Cogestão da água na áreas irrigadas

- **Modelo neocorporativista tanto nos países social democratas como nos países “bolivarianos”**

- Duplo discurso e ataques:**

- As políticas de compras públicas no Brasil
 - A “pequena mineração” no Peru e Bolívia
 - As terras indígenas na Bolívia, Brasil e Equador
 - Criminalização dos movimentos sociais do campo

Tendências e desafios

- **Novas alternativas.**

- Reconstrução social de mercados
- Controle e compartilhamento de sementes
- Compartilhamento do trabalho
- Controle e repartição do conhecimento (agroecologia)
- Ocupação da terra e das águas
- Na relação com os consumidores (AF urbana e peri-urbana)

- **Construção de conjuntos de políticas mais ou menos coordenados de diversas modalidades (os “policy mix”):**

- Políticas mono-setoriais específicas para uma categoria alvo, oferecendo medidas focalizadas de apoio às atividades produtivas agrícolas ou não agrícolas;
- Políticas temáticas ou transversais, setoriais ou multi-setoriais não diretamente agrícolas (ambientais, de desenvolvimento sustentável, territorial, de segurança alimentar ou de combate à pobreza...);
- Políticas sociais de transferência de renda, de ativos ou de direitos.

Conclusões

- **Emergência na ALC de políticas focalizadas na AF**

- Torna visível uma categoria de produtores antes marginalizados por políticas agrícolas promovendo modelo da empresa agrícola.
- Fragilidade orçamentos e instrumentos dedicados comparando com A-negocio
 - assimetria forte a favor agronegócio com ou sem institucionalidade dual
 - ligada à mobilização de coalizões políticas a favor de um ou outro setor
 - países sem política específica o sem estatística = opção política contra AF

- **Saída: combinação diversa de várias gerações de instrumentos**

- no seio de conjuntos imbricados de diversas políticas = “*policy mix*”
- políticas inovadoras se associam movimentos sociais e apoios nos mundos científicos, políticos e da alta administração (Lecuyer, 2012).
- ação de mediadores multi-posicionados (Massardier, 2008) e de dinâmicas regionais (Pasquier, 2002).
- circulação das ideias e dos modelos, em particular via cooperação bilateral e internacional (*world politics*, transnacionalização, papel agencias ONU).
- Mas, coalizão do agronegócio extremamente hábil, brutal e bem posicionada